

Considerações sobre as infrações administrativas ambientais: da Lei 9.605/98 ao Decreto 3.179, de 21.09.1999

Autor: Vladimir Passos de Freitas

Desembargador Federal aposentado do TRF da 4ª Região

Publicado na Edição 19 - 27.08.2007

1 A importância do Decreto 3.179/93

No Brasil, diz-se em tom jocoso que uma Portaria, por vezes, tem valor maior que a Constituição Federal. Na verdade, hoje mais do que nunca se valoriza a Carta Magna. Não raramente as decisões judiciais inspiram-se em seus princípios para decidir intrincadas questões. No entanto, as autoridades administrativas não possuem esse poder interpretativo e por isso cumprem a lei, os regulamentos e os atos administrativos. Até porque, se não o fizerem, arriscam-se a ser responsabilizadas administrativamente. Na linha de tal raciocínio e porque a Lei 9.605/98, na parte administrativa, suscita várias dúvidas, o Decreto 3.179/99 assume papel de grande importância.

Não será demais lembrar que até a vigência da Lei 9.605, de 12.02.1998, as sanções administrativas, no âmbito federal, eram sistematicamente anuladas pelo Poder Judiciário. A administração justificava sua conduta no art. 14 da Lei 6.938/81 ou no art. 26 da Lei 4.771/65 (Código Florestal), este regulamentado pela Portaria 267/88 do IBAMA. Todavia, o Poder Judiciário rejeitava tais alegações e declarava nulos os atos administrativos.⁽¹⁾ No caso da Lei 6.938/81, porque seria inadequada às situações específicas, ou seja, poluição de rios, caça proibida e outras. Na segunda hipótese, por ofensa ao princípio da legalidade, previsto no art. 5º, inc. II, da Constituição Federal, já que a Portaria não podia fixar valores de multas.

A Lei 9.605/98, além de sistematizar os crimes ambientais, dispôs sobre as infrações administrativas nos artigos 25 e 70 a 76. Posteriormente, o Decreto 3.179/99 veio a regulamentar a lei. Ele não criou infrações administrativas. Na verdade, como observa Nicolau Dino de Castro e COSTA, ele “estabeleceu os valores das penas de multa, em relação às infrações administrativas, adotando como referencial para a fixação do quantum o mesmo elenco dos tipos dispostos na Lei nº 9.605/98, por expressa delegação do art. 75 da Lei nº 9.605/98 (vide arts. 11 a 59 do Decreto 3.179/99)”.⁽²⁾

Mas o Decreto 3.179/99 foi além da fixação de valores das multas. Assim, entre outras inovações, deu conceito de reincidência no art. 10 e estipulou em 90% a redução da multa ao infrator que cumprir as obrigações assumidas no objetivo de reparar o dano ambiental. Em suma, o referido decreto estabeleceu os limites na atuação do administrador ambiental e deixou claros os deveres do administrado. Por sua importância prática, faz-se referência aos seus principais dispositivos.

Cumpra registrar, ainda, como lembra Mariana A. P. FREITAS, que “são os próprios órgãos ambientais que aplicam as ações, pois, para isso, eles independem de decisão judicial. Geralmente as sanções são aplicadas ao final do procedimento administrativo, isto é, a decisão só é tomada depois de ouvida a parte interessada e produzidas as provas (inclusive com estudo de impacto ambiental). Todavia, quando há notório risco de grave dano ambiental, a sanção pode ser aplicada logo depois de lavrado o auto de infração. É o caso de embargo de obra ou suspensão de atividade que evidentemente estejam causando dano ao meio ambiente”.(3)

2 Dispositivos gerais do Decreto 3.179/99

“Art. 1º Toda ação ou omissão que viole as regras jurídicas de uso, gozo, promoção, proteção e recuperação do meio ambiente é considerada infração administrativa ambiental e será punida com as sanções do presente diploma legal, sem prejuízo da aplicação de outras penalidades previstas na legislação.”

O art. 1º, na verdade, é mera reprodução do art. 70 da Lei 9.605/98. Tais dispositivos são, por vezes, considerados por demais abrangentes, um risco ao administrado, porque todas as condutas estariam incluídas neles. Não é bem assim. O fato infracional, é certo, reporta-se a outros diplomas, ou seja, a outras regras jurídicas. Assim é porque seria impossível prever todas as condutas nocivas ao meio ambiente, criando hipóteses legais específicas para cada uma. Na realidade, o que se passa é que as ações lesivas são múltiplas e, permanentemente, surgem novas, à medida que o homem vai criando outras formas de agressão ao meio ambiente. Daí a razão em criar-se uma hipótese infracional aberta.

“Art. 2º As infrações administrativas são punidas com as seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa simples;

III - multa diária;

IV - apreensão dos animais, produtos e subprodutos da fauna e flora, instrumentos, petrechos, equipamentos ou veículos de qualquer natureza utilizados na infração;

- V - destruição ou inutilização do produto;
- VI - suspensão de venda e fabricação do produto;
- VII - embargo de obra ou atividade;
- VIII - demolição de obra;
- IX - suspensão parcial ou total das atividades;
- X - restritiva de direitos; e
- XI - reparação dos danos causados."

O art. 2º repete as espécies de infrações já elencadas no art. 72 da Lei 9.605/98. Todavia, acrescenta mais uma, qual seja, a do inc. XII: "reparação dos danos causados". Sabidamente, não cabe ao decreto estabelecer punições, mas sim à lei. Portanto, padece de ilegalidade o inciso XI do Decreto 3.179/99. E mais. Se imposta essa sanção, não teria a Autoridade Administrativa Ambiental meios para fazer cumpri-la. Isso porque, ainda que ela impusesse pena de multa diária (Lei 9.605/98, art. 72, inc. III), se descumprida a ordem a multa só poderia ser cobrada judicialmente. Em outras palavras, o administrador não tem como obrigar o infrator a reparar os danos causados ao meio ambiente.

"§ 1º Se o infrator cometer, simultaneamente, duas ou mais infrações, ser-lhe-ão aplicadas, cumulativamente, as sanções a elas cominadas."

No § 1º dispõe-se que duas ou mais infrações corresponderão a duas ou mais sanções, cumulativamente. Trata-se de repetição do disposto no art. 70, § 1º, da Lei 9.605/98. Isso significa que as sanções serão somadas, tal qual no concurso material na esfera penal (Código Penal, art. 69). Ou, ao reverso, não se reconhecerá a infração única, na forma continuada (CP, art. 71). A cumulação de sanções poderá gerar situações de penas agravadas em excesso. Comentando o assunto com rara propriedade, Fábio Medina OSÓRIO observa que:

"É preocupante, certamente, o silêncio sistemático e nocivo do Direito Administrativo Sancionador pátrio, como regra geral, no trato dessa matéria, sendo forçoso constatar o silêncio de inúmeras ou da quase totalidade das legislações administrativas repressoras no campo federal, nos Estados e Municípios, embora não se possa generalizar a esse respeito, até mesmo por ausência de pesquisas de campo nesse sentido. Pela percepção empírica que se tem, calcada em amostragens significativas oriundas das chamadas instituições de controle, raramente se menciona algo positivo a respeito da continuidade de infrações, como se esta figura inexistisse no terreno disciplinar ou administrativo lato sensu. Uma falha legislativa alastrada em nosso ordenamento sancionador, sem dúvida. Como resolver o problema? Uma vez mais, o sistema administrativo há de socorrer-se da integração de normas oriundas de outros sistemas, mas que adentram o terreno comum do sistema positivo."(4)

Pois bem, como o cúmulo de sanções não está previsto na lei, mas apenas no regulamento, e porque omissão legal permite buscar aplicação analógica no Código Penal (art. 71-crime continuado), penso que, atento aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, o juiz poderá sustar a aplicação cumulativa, optando pela mais grave, acrescentando-a de um sexto a um terço.

“§ 2º A advertência será aplicada pela inobservância das disposições deste Decreto e da legislação em vigor, sem prejuízo das demais sanções previstas neste artigo.”

No § 2º dispõe-se sobre a aplicação da pena de advertência. Evidentemente, ela se destina a casos de menor relevância. Porém, como pena que é, exige a observância do pleno direito ao exercício da defesa por parte do infrator. Por outro lado, não é ela pré-requisito para imposição de sanção mais grave. Se assim fosse, ocorreriam situações absurdas, como a de construção de obra em área de proteção ambiental. O administrador teria que instaurar um processo administrativo para impor a advertência, o infrator poderia recorrer e, até que se definisse a situação jurídica, a obra estaria concluída.

“§ 3º A multa simples será aplicada sempre que o agente, por negligência ou dolo:

I - advertido, por irregularidades, que tenham sido praticadas, deixar de saná-las, no prazo assinalado por órgão competente do Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA ou pela Capitania dos Portos do Comando da Marinha;

II - opuser embaraço à fiscalização dos órgãos do SISNAMA ou da Capitania dos Portos do Comando da Marinha.

§ 4º A multa simples pode ser convertida em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente.

§ 5º A multa diária será aplicada sempre que o cometimento da infração se prolongar no tempo, até a sua efetiva cessação ou regularização da situação mediante a celebração, pelo infrator, de termo de compromisso de reparação de dano.”

Os parágrafos 3º a 5º tratam da pena de multa, de todas a mais utilizada para sancionar o infrator. A redação do parágrafo referido fala que a multa simples (não a diária) será aplicada sempre que houver negligência ou dolo do agente. Repete, assim, as palavras do art. 72, § 3º, da Lei 9.605/98. Ainda que se tome como objetiva a responsabilidade administrativa pelo dano ambiental, forçoso é

reconhecer que na imposição da pena de multa simples ela é subjetiva. Depende sempre de negligência (descuido, desatenção, pouco caso) ou de dolo (vontade consciente de praticar a infração).

O § 3º divide a hipótese de imposição de multa simples em dois incisos. No inc. I ela pode ser aplicada à pessoa física ou jurídica que, advertida por órgão do SISNAMA, ou seja, qualquer órgão ambiental com poder de fiscalização nos termos do art. 6º da Lei 6.938/81, deixar de sanar irregularidades existentes. Imagine-se que a Secretaria Municipal do Meio Ambiente de um município, considerada órgão local do SISNAMA, advirta um estabelecimento comercial, destinado a exposições de música ao vivo, sobre a necessidade de colocar material que bloqueie o excesso de som e estabeleça prazo para tanto. Omitindo-se o infrator na conduta, impõe-lhe multa simples. Já no caso do inc. II, a multa será imposta por simples embaraço à fiscalização dos órgãos ambientais ou da Capitania dos Portos do Comando da Marinha. Por exemplo, o motorista de veículo que transporta madeira irregularmente foge ao ver aproximar-se uma viatura do IBAMA, sendo apanhado posteriormente.

O § 4º admite a possibilidade de conversão da multa em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente. Ele repete o art. 72, § 4º, da Lei 9.605/98. O § 5º refere-se à multa diária, prevista no art. 72, § 5º, da Lei 9.605/98. A multa cessará quando terminar o dano ambiental ou for lavrado termo de compromisso de reparação.

“§ 6º A apreensão, destruição ou inutilização, referidas nos incisos IV e V do caput deste artigo, obedecerão ao seguinte:

I - os animais, produtos, subprodutos, instrumentos, petrechos, equipamentos, veículos e embarcações de pesca objeto de infração administrativa serão apreendidos, lavrando-se os respectivos termos;

II - os animais apreendidos terão a seguinte destinação:

a) libertados em seu hábitat natural, após verificação da sua adaptação às condições de vida silvestre;

b) entregues a jardins zoológicos, fundações ambientalistas ou entidades assemelhadas, desde que fiquem sob a responsabilidade de técnicos habilitados; ou

c) na impossibilidade de atendimento imediato das condições previstas nas alíneas anteriores, o órgão ambiental autuante poderá confiar os animais a fiel depositário na forma dos arts. 1.265 a 1.282 da Lei no 3.071, de 1º de janeiro de 1916, até implementação dos termos antes mencionados;

III - os produtos e subprodutos perecíveis ou a madeira apreendidos pela fiscalização serão avaliados e doados pela autoridade competente às instituições científicas, hospitalares, penais, militares, públicas e outras com fins beneficentes, bem como às comunidades carentes, lavrando-se os respectivos termos, sendo que, no caso de produtos da fauna não perecíveis, os mesmos serão destruídos ou doados a instituições científicas, culturais ou educacionais;

IV - os produtos e subprodutos de que tratam os incisos anteriores, não retirados pelo beneficiário no prazo estabelecido no documento de doação, sem justificativa, serão objeto de nova doação ou leilão, a critério do órgão ambiental, revertendo os recursos arrecadados para a preservação, melhoria e qualidade do meio ambiente, correndo os custos operacionais de depósito, remoção, transporte, beneficiamento e demais encargos legais à conta do beneficiário;

V - os equipamentos, os petrechos e os demais instrumentos utilizados na prática da infração serão vendidos pelo órgão responsável pela apreensão, garantida a sua descaracterização por meio da reciclagem;

VI - caso os instrumentos a que se refere o inciso anterior tenham utilidade para uso nas atividades dos órgãos ambientais e de entidades científicas, culturais, educacionais, hospitalares, penais, militares, públicas e outras entidades com fins beneficentes, serão doados a estas, após prévia avaliação do órgão responsável pela apreensão;

VII - tratando-se de apreensão de substâncias ou produtos tóxicos, perigosos ou nocivos à saúde humana ou ao meio ambiente, as medidas a serem adotadas, seja destinação final, seja destruição, serão determinadas pelo órgão competente e correrão às expensas do infrator;

VIII - os veículos e as embarcações utilizados na prática da infração, apreendidos pela autoridade ambiental competente, poderão ser confiados a fiel depositário até a sua alienação; (5)

IX - fica proibida a transferência a terceiros, a qualquer título, dos animais, produtos, subprodutos, instrumentos, petrechos, equipamentos, veículos e embarcações de pesca, de que trata este parágrafo, salvo na hipótese de autorização da autoridade competente;

X - a autoridade competente encaminhará cópia dos termos de que trata este parágrafo ao Ministério Público, para conhecimento.

§ 7º As sanções indicadas nos incisos VI, VII e IX do caput deste artigo serão aplicadas quando o produto, a obra, a atividade ou o estabelecimento não estiverem obedecendo às determinações legais ou regulamentares.”

Os parágrafos 6º e 7º do art. 2º, ora comentado, disciplinam o momento e a forma de aplicação das penas de apreensão, destruição ou inutilização administrativa de animais, produtos, subprodutos, instrumentos, petrechos, equipamentos, veículos e embarcações de pesca. A matéria é das mais complexas da legislação ambiental administrativa. Alguns comentários devem ser feitos.

O primeiro deles é que a apreensão aqui não tem o significado comum da palavra, pois não teria sentido a autoridade administrativa apreender algo sem poder dar-lhe destino. Apreensão aqui significa retirar da posse ou propriedade do infrator e depois dar-lhe destino, e não devolver ao autor do dano. Em outras palavras, trata-se de pena de perdimento, expressão que o legislador procurou evitar.

A prática administrativa e forense revela a dificuldade em adequar os casos concretos ao mandamento legal e regulamentar. Por exemplo, a Polícia Ambiental (ou Florestal), divisão da Polícia Militar dos estados, apreende um animal mantido há anos irregularmente (sem autorização do IBAMA) pelo proprietário. O inc. II do art. 6º possibilita três soluções: soltar o espécime em seu habitat (alínea a), o que poderá significar sua morte, porque, criado em cativeiro, não desenvolveu formas de defesa; entregá-lo a um zoológico e outros locais assemelhados (alínea b), medida que nem sempre resolve, pois há os que, por falta de lugar disponível, recusam-se a receber o espécime da fauna silvestre; na impossibilidade de atender às hipóteses dos incisos anteriores (alínea c), nomear fiel depositário, medida que por vezes soluciona o problema no caso em concreto, mas que pode estimular o tráfico de espécimes da fauna.

Casos como esse exigem solução de bom senso, para que a apreensão e a separação do dono não se tornem piores que a manutenção irregular. Há que se proceder, quando inviável melhor solução, em conformidade com o art. 2º, § 6º, inc. II, alínea c. A autoridade administrativa, ou a judicial se provocada, deve deferir a entrega do animal ao dono, que o receberá na qualidade de depositário fiel. Posteriormente, em ação penal (caso a apreensão seja baseada no crime do art. 29 da Lei 9.605/98) ou administrativa (caso tenha sido lavrado auto com fundamento no art. 72, IV, da mesma lei), a situação será resolvida.

O inc. III do art. 2º, que trata da apreensão de produtos e subprodutos perecíveis (v.g., carne de caça) ou de madeira, merece especial comentário. Pela própria condição eles necessitam ter

destino urgente. Assim, o regulamento procura dar-lhes encaminhamento menos formal. Serão avaliados e doados pela autoridade competente a instituições de caráter público (v.g., hospitais), lavrando-se os respectivos termos. Veja-se que a autoridade aqui é a administrativa, e não a judicial. Assim é porque a doação tem que ser imediata, sob pena de perda do material apreendido. Por exemplo, apreensão de peixes fruto de pesca irregular. Os equipamentos, petrechos e demais instrumentos utilizados na prática da infração serão vendidos, segundo o inc. V, § 6º, do art. 2º do Decreto 3.179/99. Mas o inc. VI admite a doação para uso nos órgãos ambientais e em outros de finalidade pública, caso neles possam vir a ser úteis. O permissivo do inc. VI deve ser usado com preferência. A uma, porque a venda de bem apreendido é extremamente complexa, exigindo ampla divulgação, avaliação e outros atos formais. A outra, porque os órgãos da administração pública, inclusive os ambientais, sofrem sérias dificuldades na sua estrutura administrativa.

O inc. VII trata da apreensão de substâncias ou produtos tóxicos, perigosos ou nocivos à saúde humana ou ao meio ambiente (v.g., fertilizantes de uso proibido pela autoridade administrativa). Fixa o dispositivo que elas poderão ser destinadas ou destruídas a mando da autoridade administrativa ambiental e que as despesas correrão por conta do infrator. Como é evidente, não será fácil convencer o infrator a adiantar verba para tal finalidade. Assim, poderá a autoridade, se tiver meios para tanto, adiantar as despesas necessárias, cobrando-as posteriormente pelas vias ordinárias. Evidentemente, todos os seus atos deverão ficar documentados nos autos do processo administrativo.

O inc. VIII refere-se à apreensão que gera os mais complexos conflitos, ou seja, veículos e embarcações utilizados na prática da infração. É o que sucede nos casos de transporte de madeira com guias falsas (ATPF), com a conseqüente apreensão de veículo. Ou de barcos de pesca surpreendidos pela Marinha de Guerra em atividade irregular. O alto valor desses meios de transporte faz com que haja inconformismo com a apreensão. E isso ficou registrado na antiga redação do art. VIII, que condicionou a liberação ao pagamento da multa ou oferecimento de defesa ou impugnação, podendo o proprietário recebê-los como depositário fiel. O tratamento benevolente do decreto acabou por extrapolar o contido na lei que o inspirou. Com efeito, o art. 25, § 4º, da Lei 9.605/98 dispõe que "os instrumentos utilizados na prática da infração serão vendidos, garantida a sua descaracterização por meio de reciclagem". A parte inicial desse artigo é clara e não poderia ser alterada pelo decreto regulamentador, que, na prática, tornava a lei sem qualquer efetividade, já que será suficiente apresentar defesa para receber o veículo de volta.

Em boa hora o inc. VIII do art. 2º foi revogado pelo art. 1º do Decreto 5.523, de 25.05.2005, que lhe deu a seguinte redação:

“VIII - os veículos e as embarcações utilizados na prática da infração, apreendidos pela autoridade ambiental competente, poderão ser confiados a fiel depositário até a sua alienação.”

Assim, agora a autoridade administrativa poderá entregar, ou não, o veículo ou embarcação ao proprietário, na qualidade de depositário fiel, tudo dependendo das circunstâncias do caso concreto. Se for uma ação predadora grave, se o caso for de quadrilha organizada para a prática ilícita ou tiver peculiaridades incomuns, não deverão tais bens ser devolvidos, a qualquer título, aos proprietários. Todavia, se não se revestir o caso de gravidade, o veículo não servir de instrumento para o crime, mas apenas de ocasional meio de transporte (v.g., automóvel que transportava no porta-malas um tatu, objeto de caça), sem dúvida deverá ser feita a entrega ao proprietário, como depositário.

O inc. IX proíbe a transferência a terceiros, a qualquer título, de todos os bens apreendidos, salvo na hipótese de autorização da autoridade competente. O dispositivo é de fácil compreensão e visa evitar que os infratores, proprietários ou não, transfiram o bem apreendido a terceiros, que poderão invocar ser possuidores de boa-fé. O objetivo do inciso é evitar fraudes que embasem a defesa do infrator perante o órgão ambiental ou no Poder Judiciário, caso venha a dispor do bem, a que título for.

O inc. X ordena à autoridade administrativa que, nas hipóteses do parágrafo em estudo, encaminhe ao Ministério Público cópia dos termos lavrados. O que se pretende com tal dispositivo é dar conhecimento ao Procurador da República ou ao Promotor de Justiça da existência de infração administrativa e possível ocorrência de crime, para as medidas pertinentes. A providência é obrigatória e não facultativa, pois permite ao Ministério Público atuar na defesa do meio ambiente, na esfera civil e criminal. Por outro lado, seria oportuno que o agente do Ministério Público informasse à autoridade ambiental quais as medidas tomadas, para que esta tivesse condições de avaliar sua conduta. Finalmente, registre-se que a omissão da autoridade administrativa em cumprir o determinado nesse inciso poderá tipificar o crime funcional previsto no art. 68 da Lei 9.605/98.

“Art. 3º Reverterão ao Fundo Nacional do Meio Ambiente-FNMA dez por cento dos valores arrecadados em pagamento de multas aplicadas pelo órgão ambiental federal, podendo o referido percentual ser alterado, a critério dos demais órgãos arrecadadores.

Art. 4º A multa terá por base a unidade, o hectare, o metro cúbico, o quilograma ou outra medida pertinente, de acordo com o objeto jurídico lesado.

Art. 5º O valor da multa de que trata este Decreto será corrigido, periodicamente, com base nos índices estabelecidos na legislação pertinente, sendo o mínimo de R\$ 50,00 (cinquenta reais), e o máximo de R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais).

Art. 6º O agente autuante, ao lavrar o auto de infração, indicará a multa prevista para a conduta, bem como, se for o caso, as demais sanções estabelecidas neste Decreto, observando:

I - a gravidade dos fatos, tendo em vista os motivos da infração e suas conseqüências para a saúde pública e para o meio ambiente;

II - os antecedentes do infrator, quanto ao cumprimento da legislação de interesse ambiental; e

III - a situação econômica do infrator.

Art. 7º A autoridade competente deve, de ofício ou mediante provocação, independentemente do recolhimento da multa aplicada, majorar, manter ou minorar o seu valor, respeitados os limites estabelecidos nos artigos infringidos, observando os incisos do artigo anterior.

Parágrafo único. A autoridade competente, ao analisar o processo administrativo de auto de infração, observará, no que couber, o disposto nos arts. 14 e 15 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.

Art. 8º O pagamento de multa por infração ambiental imposta pelos Estados, Municípios, Distrito Federal ou Territórios substitui a aplicação de penalidade pecuniária pelo órgão federal, em decorrência do mesmo fato, respeitados os limites estabelecidos neste Decreto.

Art. 9º O cometimento de nova infração por agente beneficiado com a conversão de multa simples em prestação de serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade do meio ambiente implicará a aplicação de multa em dobro do valor daquela anteriormente imposta.

Art. 10. Constitui reincidência a prática de nova infração ambiental cometida pelo mesmo agente no período de três anos, classificada como:

I - específica: cometimento de infração da mesma natureza; ou

II - genérica: o cometimento de infração ambiental de natureza diversa.

Parágrafo único. No caso de reincidência específica ou genérica, a multa a ser imposta pela prática da nova infração terá seu valor aumentado ao triplo e ao dobro, respectivamente."

O art. 3º determina que 10% dos valores arrecadados em pagamento de multas aplicadas pelo órgão ambiental federal, no caso o IBAMA, revertam para o Fundo Nacional do Meio Ambiente – FNMA. Esse Fundo nada tem a ver com o Fundo de Interesses Difusos previsto na Lei 7.37/85, que trata da Ação Civil Pública. Como bem lembram Lillian BARRETO e Luciane KARLINSKI:

"O Fundo de Defesa dos Direitos difusos foi criado pela Lei 7.347/85 com o fito de agrupar as indenizações e as multas aplicadas aos causadores de danos ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens de valor artístico, histórico e paisagístico, à livre concorrência e a outros interesses difusos, a fim de que tais recursos fossem aplicados na reparação desses danos. O Fundo Nacional do Meio Ambiente, por sua vez, foi criado pela Lei 7.797/89 e tem por objetivo desenvolver projetos de uso racional e sustentável dos recursos naturais."(6)

O art. 4º estipula o critério dado pelo Regulamento para o cálculo da multa. Assim, ela terá por base a unidade (v.g., morte de espécime da fauna, art. 11), o hectare (v.g., impedir ou dificultar a regeneração de floresta, art. 33), o metro cúbico (v.g., receber carvão sem exibição de licença do vendedor, art. 32), o quilograma (v.g., explorar área de reserva legal, sem aprovação prévia do órgão ambiental, art. 38) ou outra medida pertinente.

O art. 5º, repetindo o art. 75 da Lei 9.605/98, fixa os valores mínimo (R\$ 50,00) e máximo (R\$ 50.000.000,00) da multa, estabelecendo que eles serão corrigidos periodicamente, com base nos índices estabelecidos na legislação vigente. Os valores estão bem dosados, já que vão desde uma imposição simbólica até um valor significativo, que poderá ser triplicado na hipótese de reincidência específica, conforme o art. 10, parágrafo único, desse diploma regulamentar.

No art. 6º se estabelecem critérios para a fixação dos valores das multas pelo agente autuante. Trata-se daquele que lavra o auto de infração, ou seja, o fiscal do órgão ambiental ou policial militar investido de poderes para tanto. Esse dispositivo não tem similar na Lei 9.605/98 e o seu objetivo é retirar do administrador um poder discricionário sem limites.

Em um primeiro momento, deverá ser levada em conta a gravidade dos fatos, atentando-se para os motivos da infração e suas consequências para a saúde pública e o meio ambiente.

Evidentemente, um fato pouco expressivo (p. ex., a morte de duas pombas), ainda que o motivo tenha sido reprovável (p. ex., caça sem autorização), não causará maiores danos à saúde pública e ao meio ambiente. Em seguida, serão verificados os antecedentes do autor. No mesmo exemplo, se ele é um caçador incidental, a situação é uma, e se ele é alguém que sistematicamente atenta contra o meio ambiente, a situação será outra. Finalmente, o terceiro aspecto a ser levado em conta é a situação econômica do infrator. Em se tratando de um excluído social, que nada recebe do Estado, a dosagem da multa deve ser complacente. Diversa será a situação de um industrial que, com o objetivo de ter um lucro maior, não coloca filtros necessários à purificação das águas que lança em um rio.

O art. 7º dispõe que a autoridade competente deve, de ofício ou independentemente do recolhimento da multa aplicada, majorar, manter ou minorar o seu valor. Autoridade competente, no caso, é a do órgão ambiental a quem caberá o exame do auto de infração, tenha ou não sido impugnado pelo autuado. No âmbito federal a Instrução Normativa nº 8, de 18.09.2003, no seu art. 12, § 3º, fala em autoridade administrativa competente, sem especificar qual é. Mais claro, o Código Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul, no art. 118, inc. II, aponta a “autoridade máxima do órgão autuante”, facilitando assim a ação do interessado. Evidentemente, qualquer decisão atenuando ou agravando a situação deverá ser fundamentada. Não se pode esperar do agente ambiental uma formação cultural que a lei nem sempre exige para o seu cargo. No entanto, da autoridade ambiental, que inclusive poderá contar com parecer da Procuradoria Jurídica, espera-se uma decisão com base em argumentos convincentes.

No único parágrafo desse artigo consta recomendação à autoridade administrativa ambiental para que, ao analisar o processo, no que couber, observe o disposto nos artigos 14 e 15 da Lei 9.605/98. Esses dispositivos dizem respeito à dosagem da pena por crimes ambientais e, por tratar-se de regra especial, prevalece sobre a geral dos arts. 59 a 62 do Código Penal. Pois bem, na dosagem da multa administrativa, a autoridade ambiental poderá socorrer-se supletivamente do artigo 14 para atenuar a pena, ou do art. 15, para agravá-la. Todavia, mantendo sempre o mínimo e o máximo previstos no art. 5º do Decreto 3.179/99.

O art. 8º repete o contido no art. 76 da Lei 9.605/98. Cuida-se de dispositivo polêmico e que não encontrou ainda uma definição da doutrina pátria. Por outro lado, desconhece-se qualquer decisão judicial a respeito, ainda que de primeira instância. Ao meu ver, a multa imposta pelo órgão municipal ou estadual será abatida do total da multa imposta pelo órgão federal. Note-se que o art. 8º veda a cobrança de valores que excedam os estabelecidos neste Decreto, ou

seja, a soma das sanções por órgãos diferentes não pode superar os limites aqui fixados. Trata-se de norma que visa proteger o infrator de punição exacerbada.

O art. 9º, de redação clara, tem por escopo desestimular o infrator a reiterar a prática danosa ao meio ambiente. Se ele já se beneficiou com a conversão da multa em medidas de preservação, melhoria e recuperação do meio ambiente, ao reiterar a prática infracional a sanção será aplicada em dobro.

O art. 10 do regulamento trata da reincidência. No caput considera mais grave a nova prática infracional dentro de três anos. Portanto, se superado dito lapso de tempo, não haverá reincidência, pois os efeitos da infração anterior serão ignorados. Nos dois incisos, define a reincidência como específica (cometimento de infração da mesma natureza) ou genérica (cometimento de infração de natureza diversa). Adota postura prevista na antiga redação do Código Penal, alterada pela Lei 7.209/84. É dizer, a regulamentação administrativa: a) divide a reincidência em genérica e específica; b) considera reincidente quem comete nova infração, e não quem novamente a comete depois de haver condenação anterior com trânsito em julgado.

A primeira indagação que se faz é se o conceito administrativo de reincidência pode ser diverso do conceito penal. Ao meu ver, nada impede que o tratamento do Direito Administrativo seja diverso do previsto no Código Penal. Trata-se de opção legislativa, uma vez que a Lei 9.605/98, no art. 15, inc. I, considera circunstância agravante a reincidência nos crimes de natureza ambiental. É dizer, faz distinção entre o segundo crime, que pode ser igual ao anterior de natureza ambiental, ou pode ser crime comum. Se assim é para os crimes ambientais, nada impede que o seja para as infrações administrativas ambientais.

A segunda indagação merece resposta diversa. A Lei 9.605/98 não dá tratamento diferente ao do Código Penal, ou seja, não disciplina a reincidência de forma diversa do art. 63 do estatuto repressivo. Já o art. 79 da Lei 9.605/98 determina a aplicação supletiva do Código Penal. Ora, não cabe ao Decreto que regulamenta a lei inovar a respeito, deixando de exigir o trânsito em julgado da decisão anterior. Portanto, a interpretação do art. 10 do Dec. 3.179/99, feita em conformidade com a lei da qual ele se origina, deve ser feita no sentido de que a reincidência pressupõe anterior condenação na esfera administrativa, que não seja passível de recurso administrativo.

De resto, o parágrafo único do art. 10 em análise fixa para a reincidência específica o valor da multa no seu triplo e, para a

genérica, no dobro. Portanto, um reincidente em exportar couro de jacaré para o exterior (art. 13 do Dec. 3.179/99) poderá ser condenado a uma multa triplicada. Mas esse mesmo infrator, se vier a promover a construção em solo não edificável (art. 51 do Dec. 3.179/99), poderá ter a multa aplicada em dobro.

3 Sanções aplicáveis

O Decreto 3.179/99, do art. 11 ao 59, estabelece os valores por infração a cada dispositivo. Na verdade, o Decreto repete, pela ordem, os artigos que prevêem tipos penais na Lei 9.605/98 e, em seguida, estabelece a quantia para cada infração administrativa. Vai além ao estabelecer, com base no art. 70 da Lei 9.605/98, condutas específicas, não previstas como crimes, como a do comandante de embarcação de pesca que deixar de preencher e entregar, ao fim de cada viagem ou semanalmente, os mapas fornecidos pelo órgão competente (art. 56, multa de R\$ 500,00 por unidade).

Não foi fácil, por certo, a tarefa de estabelecer valores para cada infração ambiental. Com a experiência de quem milita há anos na área, Curt TRENNEPOHL, em obra que analisa a matéria com profundidade, observa que “valorar o prejuízo causado ao meio ambiente por uma atividade degradante, de forma científica, é um trabalho que exige seja considerada uma infinidade de probabilidades e, sobretudo, disponibilidade de tempo”.(7)

No entanto, o que se vê é que o Decreto 3.179/93 procura adequar a sanção à gravidade da infração para o meio ambiente. Assim, a morte de um animal implicará multa de R\$ 500,00, mas, em se tratando de espécime da fauna brasileira ameaçada de extinção e presente no Anexo I do Tratado sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção - CITES, o valor será de R\$ 5.000,00 (art. 11, incs. I e II).

O valor da multa será estabelecido desde logo, pelo agente da fiscalização. Ele deverá pertencer ao órgão ambiental ou à Polícia Ambiental (ou Florestal), nos estados que adotam tal prática. Na lavratura do auto já será fixado o valor da multa, que, evidentemente, poderá ser revisado pela autoridade competente (art. 7º). Na fixação da multa o autuante deverá levar em conta os requisitos previstos no art. 6º do regulamento, ou seja, a gravidade dos fatos, os antecedentes do infrator e sua situação econômica. Esses requisitos são claros e objetivos, merecendo referência apenas aos antecedentes, que não se confundem com reincidência. Maus antecedentes tem a pessoa, física ou jurídica, que reiteradamente descumpra as exigências legais ou regulamentares de proteção ao meio ambiente. É o quanto basta para a dosagem da multa ser mais rigorosa.

Um dos dispositivos que gera grande quantidade de discussões judiciais, principalmente pela prática de falsificação das licenças, é o do art. 32 do Regulamento, ou seja, receber ou adquirir madeira, para fins comerciais ou industriais, sem exigir a licença do vendedor outorgada pela autoridade competente e sem munir-se de uma via que deverá acompanhar o produto até final beneficiamento. O documento, nas palavras de Curt TRENNEPOHL, é:

“A licença outorgada pela autoridade competente que legaliza a atividade, citada na norma, é a Autorização para Transporte de Produto Florestal – ATPF, fornecida pelo IBAMA após a aprovação da supressão de vegetação ou da exploração de produtos florestais.

O fornecimento e a utilização da Autorização para Transporte de Produto Florestal – ATPF são regidos pela Portaria nº 44-N, de 6 de abril de 1993, que dispõe:

Art. 1º - A ATPF, conforme modelo apresentado no Anexo I da presente Portaria, representa a licença indispensável para o transporte de produto florestal de origem nativa, inclusive o carvão vegetal nativo.”(8)

O art. 49 fixa multa de R\$ 10.000,00 a R\$ 500.000,00 àquele que destruir, inutilizar ou deteriorar bem protegido, arquivo, registro, museu, biblioteca, pinacoteca, instalação científica ou similar, protegidos por lei, ato administrativo ou decisão judicial. Essas infrações, que vêm se tornando mais comuns, são das que mais sofrem a falta de efetividade. É que a Lei 9.605/98, no art. 70, § 1º, limita o poder de impor sanções aos entes pertencentes ao SISNAMA e à Capitania dos Portos. Todavia, esses órgãos e, na área federal, o IBAMA não possuem pessoal especializado na área do meio ambiente cultural. Na verdade, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN é o órgão que detém o conhecimento especializado. Portanto, é preciso que haja uma ação integrada entre o IPHAN e o IBAMA, sob pena de total ineficiência.

Merece atenção, ainda, o fato de que, por vezes, a infração administrativa não tem por base a Lei 9.605/98, mas sim outra. É o caso da infração prevista no art. 57, “deixar de apresentar aos órgãos competentes, as inovações concernentes aos dados fornecidos para o registro de agrotóxicos, seus componentes e afins”. A lei original é a 7.802/89, que trata dos agrotóxicos, e o registro deve ser feito não apenas no órgão ambiental, como no destinado à agricultura e à saúde.

Outrossim, há casos em que a norma administrativa depende da análise de Resoluções do CONAMA e até de Tratados Internacionais.

Por exemplo, o art. 47-A prevê multa pela importação de pneu usado ou reformado. Mas a Resolução 301/02 do CONAMA permite o reaproveitamento dos pneumáticos novos que venham a ser reciclados, considerando-os em situação diversa dos inservíveis. Por sua vez o Decreto 4.592/03 isenta de penalidades a importação de pneumáticos restaurados oriundos dos países do MERCOSUL.

Por fim, observo que algumas infrações são de fácil compreensão e não despertam indagações. Por exemplo, o art. 35 pune com multa quem utilizar motosserra em floresta, sem autorização da autoridade competente. Assim, surpreendido o agente, a questão se revela de grande simplicidade. Outros, como a poluição, exigem laudo técnico elaborado pelo órgão ambiental, identificando a dimensão do dano decorrente da infração (art. 41, § 2º). Por exemplo, lançado óleo ao mar, a autoridade administrativa (IBAMA ou Capitania dos Portos) deverá primeiro realizar um exame técnico e, com base nele, lavrar o auto de infração com imposição de multa. Poucos órgãos dispõem de técnicos especializados para estimar o prejuízo. Nessas hipóteses, poderão socorrer-se de terceiros, como professores universitários, cientistas ou técnicos de outros órgãos, mediante compromisso. Se o dano for de reduzido significado, mas comprovada a sua existência por outros meios (p. ex., fotografia ou notícia de jornal), poderá o laudo técnico ser dispensado e a multa ser aplicada no seu mínimo. Não terá o infrator prejuízo algum, já que o laudo é exatamente para estimar o valor da sanção, evidentemente, para fixá-la acima do mínimo.

4 Disposições finais e transitórias

“Art. 60. As multas previstas neste Decreto podem ter a sua exigibilidade suspensa, quando o infrator, por termo de compromisso aprovado pela autoridade competente, obrigar-se à adoção de medidas específicas, para fazer cessar ou corrigir a degradação ambiental.

§ 1º A correção do dano de que trata este artigo será feita mediante a apresentação de projeto técnico de reparação do dano.

§ 2º A autoridade competente pode dispensar o infrator de apresentação de projeto técnico, na hipótese em que a reparação não o exigir.

§ 3º Cumpridas integralmente as obrigações assumidas pelo infrator, a multa será reduzida em noventa por cento do valor atualizado, monetariamente.

§ 4º Na hipótese de interrupção do cumprimento das obrigações de cessar e corrigir a degradação ambiental, quer seja por decisão da

autoridade ambiental, quer por culpa do infrator, o valor da multa atualizado monetariamente será proporcional ao dano não reparado.

§ 5º Os valores apurados nos §§ 3º e 4º serão recolhidos no prazo de cinco dias do recebimento da notificação.”

A relevância deste item está no art. 60, cuja redação permite suspender a multa imposta ao infrator que se obrigue, por termo de compromisso aprovado pela autoridade competente, a fazer cessar ou corrigir a degradação ambiental.

Há quem veja nesse dispositivo vício de inconstitucionalidade, já que se estaria, na regulamentação à lei, dispensando a sanção administrativa, apesar de a reparação ser obrigatória e independente, nos termos do art. 225, § 3º, da Carta Magna. Ao meu ver essa separação das responsabilidades não pode ser assim radical. Observe-se que na esfera penal se admite a transação entre o Ministério Público e o infrator (Lei 9.099/99, art. 76), nada impedindo que entre as condições se imponha a reparação do dano ambiental. Em outras palavras, é fenômeno típico do Direito Ambiental a mescla das três espécies de responsabilidade, tudo de modo a tornar a recuperação do dano ambiental mais efetiva.

A segunda indagação que se faz é se esse é um direito subjetivo do infrator ou se fica ao arbítrio da autoridade ambiental. Na verdade, cabe à autoridade administrativa ambiental avaliar a ocorrência, sua menor ou maior gravidade e a possibilidade da restauração. Em suma, não se pode retirar da autoridade o poder discricionário de decidir a respeito, com atenção às peculiaridades do caso concreto. Evidentemente, a negativa deverá ser motivada, como de resto todos os atos administrativos.

Outro detalhe importante é o que se refere à infração ser de dano ou de perigo. Exemplifico. Se o agente cortou vegetação de um mangue, infração prevista no art. 37, poderá promover a reparação do dano causado e beneficiar-se da redução da multa imposta. Todavia, se ele soltar balão que possa vir a causar incêndio em floresta, infração do art. 29, mesmo que o incêndio não ocorra, o simples perigo já será passível de multa e, no caso, evidentemente não poderá haver redução, porque dano não houve.

O regulamento prevê no art. 60, § 1º, que o infrator apresente projeto técnico de reparação do dano. O projeto, nos casos de maiores dimensões, deverá ser minucioso e assinado por profissional habilitado. Mas poderá ser mais informal na hipótese de dano de pouca relevância, praticado por pessoa simples e em local distante e desprovido de profissionais com formação específica.

O próprio Decreto, no § 2º do art. 60, prevê a dispensa de apresentação de projeto técnico, na hipótese em que a reparação não o exigir. Imagine-se que o agente foi autuado por comercializar animais silvestres sem ter declaração de estoque, assim infringindo o art. 55 do Decreto 3.179/99. O comerciante não tem como restaurar o meio ambiente, já que é intermediário entre os criadores ou caçadores e os compradores. Em tal situação, permite o § 2º mencionado a dispensa de apresentação de projeto técnico. Mas como ele poderá beneficiar-se da redução da multa? A resposta é simples: assumindo o compromisso de praticar outra ação que, ainda que não relacionada com o documento exigido, acabe por beneficiar a preservação de animais silvestres. Essas soluções alternativas ficam ao critério da autoridade ambiental, que se conduzirá com o costumeiro bom senso.

O § 3º prevê a redução da multa em 90%, se cumpridas as obrigações integralmente. É dizer, primeiro se exige do infrator que cumpra o compromisso assumido. Depois se admitirá a diminuição. A primeira indagação que se faz é se o percentual deve ser de 90% ou se a autoridade ambiental pode fixá-lo em parcela menor. Ao meu ver, não goza a autoridade de poder discricionário a respeito. Se o ato regulamentador estabelece a redução em 90%, se o pedido foi deferido e cumpridas as condições, não se pode impor ao agente ônus não previsto na lei ou no decreto. O mesmo não se dá no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, onde o art. 114, § 2º, do Código Estadual do Meio Ambiente estabeleceu que a multa pode ser reduzida em até 90%. Vale dizer, deu à autoridade ambiental o poder de fixar o percentual, que pode ser até ser o máximo de 90%, mas pode também ser inferior, dependendo das circunstâncias do caso concreto.

No § 4º dá-se solução ao descumprimento do acordo celebrado. Nessa hipótese caberá à autoridade ambiental avaliar o percentual de cumprimento, que poderá ir de 0 a 99%, adequando, depois, o valor da multa e correção monetária ao percentual do que não foi reparado. Se nada foi feito, será de 100%. Se metade foi feita, a redução corresponderá ao mesmo percentual. E assim por diante.

O § 5º estabelece que os valores apurados serão recolhidos no prazo de 5 dias do recebimento da notificação. A dúvida é se antes ou depois do deferimento do pedido. Não se pode impor o recolhimento antes de o pedido de redução da multa ser apreciado. Mas também não faz sentido relegar-se o pagamento para o final do cumprimento das obrigações, o que pode levar anos. Assim, razoável parece que, uma vez deferida a restauração, seja feito o cálculo do devido (10% do valor da multa e eventuais acréscimos), notificando-se o infrator para recolhimento em 5 dias.

Finalmente, é preciso registrar que o acordo celebrado na esfera administrativa, ainda que cumprido integralmente, não isenta o infrator da responsabilidade civil e penal, visto que as três são independentes. Isso significa que o pagamento da multa em nada interfere na ação civil ou penal. Mas a reparação do dano causado certamente acabará por influir. Com efeito, na esfera civil poderá dispensar o agente da restauração do bem degradado, se isso já foi feito. Mas, ainda assim, poderá o juiz impor-lhe o pagamento de indenização, visto que o Superior Tribunal de Justiça, interpretando o art. 3º da Lei 7.347/85, que regula a Ação Civil Pública, concluiu que ambas (indenização e reparação) são cumulativas, e não alternativas.⁽⁹⁾ Na esfera penal a recuperação do ambiente degradado poderá ter influência na fixação de condições de eventual transação ou suspensão do processo (Lei 9.099/95, arts. 76 e 89), ou mesmo na dosagem da pena (Lei 9.605/98, art. 14, inc. II).

Referências bibliográficas

BARRETO, Lílían; KARLINSKI, Luciane. Fundos Públicos Relativos ao Meio Ambiente. In: FREITAS, Vladimir Passos de (coord.). Direito Ambiental em Evolução n. 4. Curitiba: Juruá, 2005.

COSTA, Nicolau Dino de Castro e. Proteção Jurídica do Meio Ambiente. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

FREITAS, Mariana Almeida Passos de. Zona Costeira e Meio Ambiente. Curitiba: Juruá, 2005.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 2. ed. São Paulo: RT, 2005.

TRENNEPOHL, Curt. Infrações Contra o Meio Ambiente: Multas e outras Sanções Administrativas. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

Notas:

1. TRF 1ª R., AC 1998.01.036439-8/BA, 4ª T., Rel. Des. Federal Ítalo Mendes, j. 25.10.2000, DJ 21.06.2001, p. 51.

2. COSTA, Nicolau Dino de Castro e. Proteção Jurídica do Meio Ambiente. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 384.

3. FREITAS, Mariana Almeida Passos de. Zona Costeira e Meio Ambiente. Curitiba: Juruá, 2005. p. 152.

4. OSÓRIO, Fábio Medina. Direito Administrativo Sancionador. 2. ed. São Paulo: RT, 2005. p. 419.

5. Redação dada pelo Decreto 5.523, de 25.08.2005.
6. BARRETO, Lílian; KARLINSKI, Luciane. Fundos Públicos Relativos ao Meio Ambiente. In: FREITAS, Vladimir Passos de (coord.). Direito Ambiental em Evolução n. 4. Curitiba: Juruá, 2005. p. 266.
7. TRENNEPOHL, Curt. Infrações Contra o Meio Ambiente: Multas e outras Sanções Administrativas. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 35.
8. TRENNEPOHL, Curt., op.cit., p. 152.
9. STJ, REsp 605.323/MG, 1ª T., Rel. Min. Teori Zavascki, j. 18.08.2005.